

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

M. POIARESE MADURA

přednesené dne 28. února 2008¹

1. Touto žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce je Soudní dvůr vyzván, aby se vyslovil k výkladu směrnice Rady 89/48/EHS ze dne 21. prosince 1988 o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů vydaných po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání a přípravy². Přesněji je podstatou otázky předkládajícího soudu, zda je s ohledem na cíle směrnice povoleno, aby státní příslušník Společenství, který absolvoval celé své akademické vzdělání ve svém státě původu, v Itálii, a který prostřednictvím uznání rovnocennosti svého italského titulu ve Španělsku získal diplom, který mu umožňuje přístup k výkonu povolání strojního inženýra v této zemi, může využít vzájemného uznávání svého španělského diplomu v Itálii za účelem výkonu tohoto povolání ve svém státě původu, i když ve Španělsku ani neukončil akademické vzdělání, ani v tomto státě nezískal odborné zkušenosti.

I – Skutkový a právní rámec sporu v původním řízení

2. Italský státní příslušník M. Cavallera získal dne 9. března 1999 po tříletém studiu na

univerzitě v Turíně (Itálie) vysokoškolský diplom v oboru strojního inženýrství („laurea in ingegneria meccanica“). Poté požádal Ministerio de Educación y Ciencia (ministerstvo školství a vědy) o uznání rovnocennosti svého akademického titulu. Ten byl uznán rovnocenným dne 17. října 2001 a M. Cavallera byl současně zapsán do Komory inženýrů Katalánska, což ho opravňuje k výkonu povolání inženýra ve Španělsku.

3. Do vstupu španělského královského nařízení č. 285/2004³ v platnost v září 2004 se totiž řízení o uznání rovnocennosti zahraničních univerzitních diplomů ve Španělsku řídilo královským nařízením č. 86/1987⁴. Podle článku 1 nařízení č. 86/1987 je ve Španělsku uznání rovnocennosti vysokoškolských diplomů získaných v zahraničí podmíněno k akademickým účelům úředním uznáním jejich platnosti. To může v souladu s článkem

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. 1989, L 19, s. 16; Zvl. vyd. 05/01, s. 337.

3 — Královské nařízení ze dne 20. února 2004, BOE ze dne 4. března 2004.

4 — Královské nařízení ze dne 16. ledna 1987, BOE ze dne 23. ledna 1987.

2 zmiňného nařízení podléhat složení dodatečných zkoušek, pokud vzdělání osvědčené tímto diplomem není rovnocenné se vzděláním potvrzeným španělským diplomem.

4. Toto řízení se liší od řízení o uznávání odborných kvalifikací zavedeného královským nařízením č. 1665/1991, které provádí směrnici 89/48 do španělského právního řádu. Jelikož M. Cavallera nedisponuje v Itálii diplomem, který by mu umožňoval přístup k povolání strojního inženýra v tomto členském státě, ale pouhým akademickým titulem osvědčujícím tříleté univerzitní vzdělání, vztahovalo se na něj pouze řízení o uznání rovnocennosti. Rozhodnutí o uznání své akademické dráhy osvědčující rovnocennost italského univerzitního vzdělání se španělským univerzitním vzděláním tedy získal na základě královského nařízení č. 86/1987.

5. K tomu, aby mohl využít titulu uznaného na základě směrnice, měl totiž nejdříve složit státní zkoušku, která je, v souladu s královským nařízením č. 2537 ze dne 25. října 1925⁵ a nařízením prezidenta republiky (DPR) č. 328 ze dne 5. června 2001⁶, podmínkou přístupu k povolání strojního inženýra v Itálii.

5 — Královské nařízení č. 2537 ze dne 23. října 1925 o schválení právní úpravy týkající se povolání inženýrů a architektů, GURI č. 37 ze dne 15. února 1926.

6 — Nařízení prezidenta republiky č. 328 ze dne 5. června 2001, kterým se mění a doplňuje právní úprava týkající se podmínek připuštění ke státní zkoušce a k souvisejícím zkouškám za účelem výkonu určitých povolání, jakož i právní úprava týkající se dotčených profesních komor; běžný doplněk ke GURI č. 190 ze dne 17. srpna 2001.

6. Rozhodnutí o uznání rovnocennosti vydané ve Španělsku však postačí v tomto státě k výkonu uvedeného povolání. Španělsko na rozdíl od Itálie nevyžaduje složení státní zkoušky. Přístup k povolání strojního inženýra je ve Španělsku podmíněn pouhým držením oficiálního univerzitního diplomu, jakož i členstvím v inženýrské profesní komoře. Tento zápis do profesní komory je stejně jako v Itálii jednoduchým administrativním úkonem. Vzhledem k tomu, že podle španělského práva má uznání rovnocennosti za následek, že zahraničnímu diplomu jsou od okamžiku, kdy je uznán rovnocenným a kdy je vydáno odpovídající osvědčení, přiznány stejné účinky na celém vnitrostátním území, jako má španělský diplom nebo akademické vzdělání, s nímž byl, v souladu s platnými právními předpisy, uznán jako rovnocenný, mohl být M. Cavallera zapsán do Komory inženýrů Katalánska, což ho opravňuje k výkonu povolání strojního inženýra ve Španělsku.

7. Jelikož M. Cavallera tedy od té doby disponuje španělským diplomem strojního inženýra, požádal dne 6. března 2002 příslušné italské orgány o uznání tohoto titulu v Itálii, aby mohl v Itálii poprvé vykonávat povolání strojního inženýra.

8. Rozhodnutím ze dne 23. října 2002 italský ministr spravedlnosti jeho žádosti vyhověl a uznal platnost španělského titulu M. Cavallery pro účely jeho zápisu do rejstříku inženýrů v Alessandrii.

9. Consiglio Nazionale degli Ingegneri (Národní rada inženýrů), navrhovatelka v původním řízení, napadla ministerské rozhodnutí o uznání španělského titulu před Tribunale amministrativo regionale del Lazio (TAR Lazio). Uvádí, že italské orgány nemohly M. Cavallerovi uznat tento titul na základě směrnice, neboť podle vnitrostátního práva výkon povolání inženýra vyžaduje vedle akademického diplomu, kterého se může M. Cavallera dovolávat, složení státní zkoušky.

10. TAR Lazio žalobu zamítl, neboť se domníval, že se ministr spravedlnosti nepustil nesprávného právního posouzení. Consiglio di Stato (Státní rada), ke kterému bylo podáno odvolání proti tomuto rozsudku, je nicméně názoru, že se směrnice neuplatní na situaci M. Cavallery, jelikož ve Španělsku nezískal žádný diplom ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice.

11. Článek 1 směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

- a) diplomem jakýkoli diplom, osvědčení nebo jiný doklad o dosažené kvalifikaci nebo jakýkoliv soubor těchto diplomů, osvědčení nebo jiných dokladů:

– který byl vydán příslušným orgánem v členském státě určeným v souladu s jeho právními a správními předpisy,

– který prokazuje, že jeho držitel úspěšně ukončil nejméně tříleté postsekundární studium nebo odpovídající dobu rozvolněného studia na univerzitě, vysoké škole nebo na jiném zařízení podobné úrovně, popřípadě že úspěšně ukončil odbornou přípravu požadovanou navíc k postsekundárnímu studiu, a

– který prokazuje, že jejich držitel má odbornou kvalifikaci požadovanou pro přístup k povolání regulovanému v členském státě nebo pro jeho výkon,

za podmínky, že vzdělávání a odborná příprava potvrzené diplomem, osvědčením nebo jiným dokladem o dosažené kvalifikaci byly získány převážně ve Společenství nebo že jejich držitel má ve Společenství tříletou odbornou praxi potvrzenou členským státem, který uznal diplom, osvědčení nebo jiný doklad o dosažené kvalifikaci pocházející ze třetí země.

[...]

„Pokud je v hostitelském členském státě přístup k regulovanému povolání a jeho výkon podmíněn držením diplomu, nesmějí příslušné orgány z důvodů neodpovídající kvalifikace odmítnout povolit státnímu příslušníku členského státu přístup k uvedenému povolání a jeho výkon za stejných podmínek, které se vztahují na jeho vlastní státní příslušníky. [...]“

- b) hostitelským členským státem členský stát, ve kterém státní příslušník členského státu žádá, aby mohl vykonávat povolání, které je v uvedeném členském státě regulováno, jedná-li se o jiný členský stát, než ve kterém získal svůj diplom nebo poprvé vykonával dotyčné povolání;

[...]“

14. Z důvodu pochybností ohledně výkladu práva Společenství, a konkrétněji směrnice 89/48 se Consiglio di Stato v souladu s článkem 234 ES rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

12. Článek 2 první pododstavec směrnice 89/48 stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na každého státního příslušníka členského státu, který chce vykonávat regulované povolání v hostitelském členském státě jako osoba samostatně výdělečně činná nebo jako zaměstnanec.“

„1) Použije se směrnice 89/48/EHS v případě italského státního příslušníka, který a) obdržel diplom potvrzující tříleté vysokoškolské studium inženýrského oboru v Itálii; b) dosáhl uznání rovnocennosti italského titulu s odpovídajícím španělským titulem; c) byl zapsán do španělského rejstříku inženýrů, avšak toto povolání nikdy ve Španělsku nevykonával; d) na základě španělského uznání rovnocennosti titulu žádal o zápis do rejstříku inženýrů v Itálii? “

13. Článek 3 první pododstavec směrnice stanoví:

2) V případě kladné odpovědi na první otázku, je vnitrostátní pravidlo (článek 1

legislativního nařízení č. 115 z roku 1992⁽⁷⁾), které v Itálii neumožňuje uznání titulu vydaného členským státem, který je výhradně výsledkem uznání předcházejícího italského titulu, v souladu se směrnicí č. 89/48/EHS?“

A – *K použitelnosti směrnice ve sporu*

II – Právní analýza

15. Hlavní otázkou v této věci tedy je, do jaké míry se státní příslušník Společenství může dovolávat ustanovení směrnice ve svém členském státě původu pro účely uznání diplomu, které je výsledkem pouhého uznání rovnocennosti tříletého vysokoškolského vzdělání absolvovaného v jeho členském státě původu, aniž by migrující osoba absolvovala doplňující akademické nebo odborné vzdělání a přípravu v členském státě, kde byl diplom vydán.

16. Tato věc mě vede k postupnému posouzení rozsahu působnosti směrnice a možnosti státního příslušníka se jí dovolat v situaci, jako je situace, která vedla k položeným předběžným otázkám.

17. Směrnice 89/48 zavádí obecný systém pro uznávání diplomů, a přesněji odborných kvalifikací mezi členskými státy založený na zásadě vzájemného uznávání. Podle článku 2 směrnice se tato směrnice týká každého „státního příslušníka členského státu, který chce vykonávat regulované povolání v hostitelském členském státě [...]“. Hostitelský členský stát je v čl. 1 písm. b) směrnice vymezen tak, že zahrnuje „členský stát, ve kterém státní příslušník členského státu žádá, aby mohl vykonávat povolání, které je v uvedeném členském státě regulováno, jedná-li se o jiný členský stát, než ve kterém získal svůj diplom nebo poprvé vykonával dotyčné povolání“. V projednávaném případě musejí být tyto podmínky považovány za splněné, jelikož je M. Cavallera skutečně státním příslušníkem Společenství, který disponuje diplomem vydaným Španělskem, který mu umožňuje přístup k povolání inženýra v tomto státě a žádá o jeho uznání v Itálii, hostitelském členském státě, z něhož zároveň pochází.

18. Několik členských států uvedlo, že vzhledem ke znění některých jazykových verzí směrnice nebyly splněny ty podmínky, které se ve výše uvedených ustanoveních, jakož i v čl. 3 prvním pododstavci a čl. 3 prvním pododstavci písm. a), vztahují ke státnímu příslušníkovi jiného členského

7 — Nařízení ze dne 27. ledna 1992 (GURI č. 40 ze dne 18. února 1992, s. 6).

státu než hostitelského členského státu⁸. Doslovný výklad těchto variant nicméně musí být s ohledem na cíl sledovaný touto směrnicí odmítnut. Soudní dvůr již dříve upřesnil, že volný pohyb pracovníků a svoboda usazování představují základní svobody, které by nemohly být plně uskutečňovány, pokud by členské státy mohly odeprít prospěch z ustanovení práva Společenství těm svým státním příslušníkům, kteří využili možností stanovených tímto právem a kteří získali odbornou kvalifikaci v jiném členském státě než ve členském státě, jehož jsou státními příslušníky⁹. Státní příslušník jednoho státu tak může směrnicí uplatnit ve svém vlastním členském státě. Tyto odlišnosti v jazykových verzích musejí být ve skutečnosti vykládány tak, že připomínají požadavek mezinárodního prvku pro účely uplatnění práva Společenství. Vzhledem k tomu, že M. Cavallera disponuje španělským diplomem, o jehož uznání žádá v Itálii, lze mít za to, že jeho situace má zjevnou spojitost s právem Společenství, takže výše uvedené články samy o sobě podle mě neumožňují vyloučit skutečnosti v projednávané věci z působnosti směrnice.

19. Aby mohla být použita směrnice 89/48, je navíc ještě třeba, aby titul, jehož se M. Cavallera dovolává, odpovídal definici „diplomu“, jak jej upřesňuje směrnice 89/48. Podle čl. 1

písm. a) směrnice musejí být současně splněny tři podmínky k tomu, aby titul nebo odborná praxe, o jejichž uznání je žádáno, mohly být považovány za diplom.

20. Diplom musí být zaprvé vydán příslušným orgánem v členském státě. V projednávané věci musí být tato podmínka považována za splněnou, protože diplom byl vydán španělským ministerstvem školství a vědy, které je podle španělských právních předpisů oprávněno k vydávání diplomů pro průmyslové technické inženýry. Diplom musí zadruhé osvědčovat, že jeho držitel skutečně ukončil „nejméně tříleté postsekundární studium nebo odpovídající dobu rozvolněného studia na univerzitě, vysoké škole nebo na jiném zařízení podobné úrovně, popřípadě že úspěšně ukončil odbornou přípravu požadovanou navíc k postsekundárnímu studiu“¹⁰. Zatřetí musí diplom umožňovat přístup k povolání v zemi původu. To znamená, že diplom musí umožňovat účinný výkon povolání ve státě, který jej vydal. S výhradou naplnění druhé podmínky musí být tento posledně uvedený požadavek považován za splněný. Španělský diplom, jehož se žalovaný dovolává, mu totiž povoluje vykonávat povolání strojního inženýra ve státě, který diplom vydal, v tomto případě ve Španělsku.

8 — Viz italskou a maďarskou verzi čl. 1 písm. b) směrnice 89/48, německou a maďarskou verzi čl. 2 prvního pododstavce směrnice 89/48, jakož i španělskou, italskou a slovinštinou verzi čl. 3 prvního pododstavce směrnice 89/48.

9 — Viz zejména rozsudky ze dne 7. února 1979, Knoors (115/78, Recueil, s. 399, bod 20), a ze dne 31. března 1993, Kraus (C-19/92, Recueil, s. I-1663, bod 16).

10 — Článek 1 písm. a) druhá odrážka směrnice 89/48.

21. Hlavní rozdílnosti ve výkladu čl. 1 písm. a) směrnice tak v zásadě vznikají ohledně druhé podmínky, která předpokládá, že diplom má být vydán po nejméně tříletém postsekundárním studiu.

22. Osoby, které nesouhlasí s uplatněním směrnice v projednávané věci, se o tento bod opírají především proto, aby popřely kvalifikaci dokladu o dosaženém vzdělání získaného odpůrcem ve Španělsku jako diplomu. Na podporu své argumentace v podstatě uvádějí, že žádost o uznání, se kterou se M. Cavallera obrátil na italské orgány, není založena na diplomu získaném v rámci španělského akademického nebo odborného vzdělávání a přípravy, ale pouze na rozhodnutí o uznání uděleném Španělskem, které osvědčuje rovnocennost italského akademického titulu se španělským akademickým titulem. Pouhé uznání rovnocennosti mělo tedy za následek, že byl žalovanému umožněn přístup k povolání inženýra ve Španělsku.

23. Je totiž jasně prokázáno, že žalovaný ve Španělsku ani nestudoval, ani nepracoval, takže přesněji v tomto státě neabsolvoval žádné odborné nebo akademické vzdělání. Diplom strojního inženýra získaný ve Španělsku tedy vyplývá z „pouhého“ uznání rovnocennosti italského univerzitního/akademického titulu s titulem Ingeniero Tecnico Industrial, Especialidad en Mécanica. Jinými slovy španělský diplom vyplývá z přeměny jeho italského akademického titulu na

španělský titul odborné způsobilosti učiněné na základě administrativního postupu.

24. Vše tedy závisí na výkladu pojmu „diplom“ upraveného směrnicí. Podle striktního výkladu není rozhodnutí o uznání rovnocennosti srovnatelné s diplomem ve smyslu směrnice, takže toto rozhodnutí nemůže vést ke vzájemnému uznání na základě obecného systému zavedeného směrnicí. Naproti tomu podle širokého výkladu může být takové rozhodnutí považováno za diplom ve smyslu uvedené směrnice. Nicméně kdyby byl tento posledně uvedený předpoklad přijat, nutně by s ohledem na zásadu Společenství zakazující zneužití vyvstala otázka, zda se M. Cavallera může dovolávat práv přiznaných směrnicí.

25. Nyní je třeba připustit, že výběrem restriktivního nebo širokého výkladu dostává Soudní dvůr dvě možnosti stejné hodnoty, jelikož široký výklad je provázen uplatněním zásady zakazující zneužití. Tyto přístupy představují dva prostředky, jak bude vyzdviženo, které soudce Společenství může ve stejném rozsahu zohlednit, aby dospěl ke stejnému výsledku. Nicméně dávám přednost širokému výkladu tohoto ustanovení, a přesněji pojmu „diplom“. Tato možnost nabízí nejen výhodu zachování posuzovací pravomoci členských států ohledně podmínek přístupu a výkonu povolání, na které se

vztahuje směrnice, ale především zamezují tomu, jak bude rozvedeno níže, aby byly z působnosti směrnice vyloučeny situace, na které se v plném rozsahu vztahuje cíl volného pohybu.

26. Na podporu restriktivního výkladu pojmu „diplom“, který vylučuje, aby takové rozhodnutí o uznání rovnocennosti, jako je rozhodnutí popsané výše, bylo srovnatelné s diplomem, Komise Evropských společenství poukazuje na dvanáctý bod odůvodnění směrnice 2005/36/ES¹¹, která nyní nahrazuje směrnicí 89/48. Uvedený bod odůvodnění vylučuje ze svého rozsahu působnosti řešení otázky, „[...] zda mají členské státy uznávat rozhodnutí jiných členských států o uznání v souladu s touto směrnicí [...] za účelem získání v členském státě, ze kterého pocházejí, práv, která nevyplývají z odborné kvalifikace získané v tomto členském státě, pokud [osoby] neprokáží, že získaly doplňující odbornou kvalifikaci v hostitelském členském státě“.

27. Tento argument není přesvědčivý. Zaprvé rozhodnutí, jehož se dovolává M. Cavallera, není „rozhodnutím o uznání“ založeným na směrnicí, ale rozhodnutím o uznání rovnocennosti podle vnitrostátního práva. Italský diplom totiž není diplomem ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice. Problémem v projednávané věci je, že titul, který M. Cavallera získal v Itálii, sice potvrzuje ukončení tříletého studia, avšak neumožňuje přístup k povolání inženýra v Itálii. Za těchto

podmínek není splněn třetí požadavek, aby byl titul kvalifikován jako „diplom“ ve smyslu směrnice. Stejně tak uznání rovnocennosti a poté zápis do rejstříku inženýrů ve Španělsku byly uskutečněny na základě vnitrostátního práva, a nikoli na základě směrnice 89/48.

28. Dále existuje určitý rozpor v tom, že dvanáctý bod odůvodnění směrnice 2005/36 byl použit pro účely výkladu k tomu, aby bylo stanoveno, zda dotčené rozhodnutí odpovídá vymezení pojmu „diplom“ ve smyslu směrnice 89/48. Tento přístup totiž může být správný pouze tehdy, pokud se již předpokládá, že rozhodnutí o uznání rovnocennosti nepředstavuje diplom, tak jak je vymezen směrnicí 89/48, tedy pokud již byl zvolen restriktivní výklad diplomu. Za těchto podmínek to znamená, že je třeba z výkladu pojmu „diplom“ vyvodit, jak je třeba vykládat tento pojem. Zdá se mi, že se v této argumentaci vyskytují jisté mezery.

29. Takový výklad může být naopak odůvodněný s ohledem na první a pátý bod odůvodnění směrnice, z nichž v podstatě vyplývá, že titul odborné způsobilosti nemůže být postaven na roveň diplomu, aniž by kvalifikace byla zcela nebo částečně získána v členském státě, který diplom vydal.

11 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. L 255, s. 22).

30. Toto stanovisko se mimoto jeví být v souladu s judikaturou Soudního dvora. Zejména ve výše uvedeném rozsudku Kraus měl Soudní dvůr za to, že státní příslušník členského státu se v uvedeném státě může dovolávat diplomu získaného v jiném členském státě, pouze pokud tento dokument „prokazuje získání *doplňující kvalifikace* [ve vztahu ke vzdělání absolvovanému ve členském státě původu] a jestliže potvrzuje způsobilost jejího nositele být zaměstnán na daném pracovním místě [...]“¹².

31. V projednávané věci z toho lze vyvodit, že k tomu, aby mohla být směrnice použita, měla být ve Španělsku ukončena alespoň část akademického vzdělání nebo v tomto členském státě měla být získána odborná příprava. Přitom, jak bylo prokázáno a jak zdůrazňuje Komise, M. Cavallera nezískal v tomto státě žádnou zvláštní kvalifikaci ani odbornost, ledaže by se mělo za to, že získání *titulu* odborné způsobilosti pouze prostřednictvím uznání rovnocennosti odpovídá získání takové odborné kvalifikace.

32. Tato volba výkladu nicméně představuje nebezpečí, že budou z rozsahu působnosti směrnice vyloučeny situace, které ve skutečnosti naprosto odpovídají cílům volného pohybu. Musí být totiž možné, aby se obecný systém pro uznávání diplomů uplatnil na

rozhodnutí o uznání rovnocennosti, pokud je vydáno členským státem, v němž byla získána odborná způsobilost, vyplývající zejména z výkonu povolání na území tohoto členského státu. Za těchto podmínek totiž uznání rovnocennosti osvědčující akademické kvalifikace státního příslušníka a odbornou praxi získanou na území tohoto státu musí této osobě umožnit vykonávat své povolání v jiném členském státě na základě vzájemného uznání jejich odborných kvalifikací vykonávaných na základě směrnice¹³. Jinými slovy rozhodnutí o uznání rovnocennosti může podle mě za určitých okolností odpovídat kvalifikaci diplomu, neboť jinak by byly ohroženy cíle sledované směrnicí. Restriktivní výklad přitom přináší nebezpečí, že povede k systematickému vyčleňování těchto situací z působnosti směrnice.

33. Navíc vzhledem k tomu, že vzájemné uznávání diplomů je založeno na zásadě vzájemné důvěry, mohl by příliš restriktivní výklad směrnice tyto zásady ohrozit. V tomto ohledu Soudní dvůr opakovaně připomněl, že „cílem směrnice 89/48 není na rozdíl od oborových směrnic týkajících se specifických povolání harmonizovat podmínky přístupu či výkonu jednotlivých povolání, na něž se použije. Členské státy mají nadále pravomoc definovat uvedené podmínky v mezích stanovených právem Společenství“¹⁴.

12 — Bod 19 (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska) a rozsudek ze dne 9. září 2003, Burbaud (C-285/01, Recueil, s. I-8219, body 50 a 52).

13 — Viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Kraus (body 15 až 18).

14 — Rozsudek ze dne 7. září 2006, Price (C-149/05, Sb. rozh. s. I-7691, bod 54).

34. Z tohoto hlediska je třeba mít za to, že Španělsko má možnost volně stanovit přístup k povolání inženýra ve Španělsku jak na základě rozhodnutí o uznání rovnocennosti vzdělání ukončeného na území jiného členského státu, tak na základě diplomu potvrzujícího vlastní vzdělání, jelikož jediný požadavek uložený směrnicí stanovuje, že titul musí osvědčovat, „že jeho držitel úspěšně ukončil nejméně tříleté postsekundární studium“, a prokazovat, „že jeho držitel má odbornou kvalifikaci požadovanou pro přístup k povolání regulovanému v členském státě“¹⁵.

35. Podle znění tohoto článku není důležité, na základě jakých postupů či řízení byl diplom udělen a na území jakého státu bylo vzdělání ukončeno, pokud k němu došlo převážně na území Společenství¹⁶. Široký výklad směrnice tak zaručuje dodržení prostoru pro uvážení vyhrazeného členskými státy ohledně kvalifikace „diplomu“. Vzhledem k tomu, že má Španělsko za to, že M. Cavallera má dostatečnou a nezbytnou odbornou způsobilost k výkonu povolání na jeho území, jeví se být složité odeprít titulu, který Španělsko vydalo M. Cavallerovi, vlastnost „diplomu“¹⁷.

36. Abychom se o tom přesvědčili, stačí ještě připomenout, že čl. 3 první pododstavec písm. a) směrnice 89/48 členskými státy zakazuje, aby odmítly státnímu příslušníkovi přístup k povolání, pokud „je držitelem

diplomu požadovaného v jiném členském státě pro přístup k dotyčnému povolání na jeho území“.

37. Na základě všech těchto důvodů se mi zdá, že směrnice musí být v projednávané věci považována za použitelnou. Použitelnost směrnice však nelze zaměnit s možností se jí dovolávat. Jak bylo uvedeno, zvláštnosti skutkových okolností této věci se totiž projevují zejména záměnou státu původu a hostitelského státu, což podněcuje provést hlubší analýzu možnosti dovolávat se směrnice, a přesněji možnosti zneužití práva.

B – Možnost dovolávat se směrnice

38. Nárok na vzájemné uznávání diplomů na území Společenství je právem vlastním volnému pohybu osob, zaručenému Smlouvou o ES. Žádost, aby v hostitelském státě byl uznán diplom, který byl získán v jiném členském státě pro výkon povolání, nepředstavuje sama o sobě zneužití práva Společenství. Nicméně „výhody vytvořené Smlouvou nemohou ve svém výsledku

15 — Článek 1 písm. a) první pododstavec směrnice 89/48.

16 — Viz v tomto smyslu body 34 až 39 stanoviska předneseného generálním advokátem Botem dne 19. dubna 2007 ve věci Komise v. Řecko (C-274/05, stále projednávaná před Soudním dvorem).

17 — Krom toho zdůrazňuji, že řízení o uznání rovnocennosti nevyplývá ze zákona a zahrnuje přesné ověřování kvalifikace žadatele: viz článek 4 a násl. královského nařízení č. 86/1987 ze dne 16. ledna 1987, BOE ze dne 23. ledna 1987, použitelného v době rozhodné z hlediska skutkových okolností.

umožnit osobám, které jich využily, aby se neoprávněně vyhnuly vnitrostátním právním předpisům a znemožnily členským státům přijmout opatření nezbytná k zabránění takovému zneužití“¹⁸.

39. Když se předkládající soud zabývá otázkou, zda je s právem Společenství slučitelné vnitrostátní pravidlo (článek 1 legislativního nařízení č. 115 z roku 1992), které brání tomu, aby byl v Itálii uznán titul, který byl vydán členským státem a který je výhradně výsledkem uznání rovnocennosti titulu, jenž byl dříve získán v Itálii, incidenčně se dotýká tohoto problému.

40. Pokud se členský stát hodlá na podporu restriktivní vnitrostátní právní úpravy dovolat takové zásady, musí se při neexistenci jakéhokoli odůvodnění založeného na naléhavých důvodech obecného zájmu ještě ujistit, zda okolnost, na niž se dotčená situace vztahuje, skutečně splňuje podmínky zneužívající praktiky, jak je vymezena judikaturou Soudního dvora. To předpokládá konkrétní přezkum každé specifické situace za účelem ověření, zda jsou splněny podmínky zneužívající praktiky.

18 — Viz výše uvedený rozsudek *Knoors* (bod 25) a rozsudky ze dne 3. října 1990, *Bouchoucha* (C-61/89, Recueil, s. I-3551, bod 14); ze dne 7. července 1992, *Singh* (C-370/90, Recueil, s. I-4265, bod 24); ze dne 9. března 1999, *Centros* (C-212/97, Recueil, s. I-1459, bod 24); ze dne 21. listopadu 2002, *X a Y* (C-436/00, Recueil, s. I-10829, body 41 a 45), a ze dne 30. září 2003, *Inspire Art* (C-167/01, Recueil, s. I-10155, bod 136).

41. Vnitrostátnímu soudu sice přísluší ověřit, zda jsou ve sporu v původním řízení splněny znaky zakládající zneužívající praktiky, Soudní dvůr však při rozhodování o předběžné otázce může podat upřesnění, aby vnitrostátnímu soudu poskytl vodítko při jeho výkladu¹⁹. Vzhledem k tomu, že se Soudní dvůr k této otázce v rámci obecného systému pro uznávání diplomů dosud nevyjádřil, zdá se mi důležité, aby byly předloženy údaje týkající se uplatňování obecných kritérií, které v této zvláštní oblasti charakterizují zneužívající praktiky.

42. Na základě těchto upřesnění bude tedy snadnější poskytnout vnitrostátnímu soudu údaje, které mu umožní určit, zda je omezující vnitrostátní právní předpis slučitelný s právem Společenství.

1. Identifikace zneužívající praktiky v rámci obecného systému vzájemného uznávání diplomů

43. V právu Společenství existuje zásada zákazu zneužívajících praktik, podle které se „procesní subjekty nemohou podvodně nebo zneužívajícím způsobem dovolávat práva

19 — Viz zejména rozsudek ze dne 21. února 2006, *Halifax* (C-255/02, Sb. rozh. s. I-1609, body 76 a 77).

Společenství“²⁰. Obsah této zásady byl poměrně jasně vymezen judikaturou Soudního dvora²¹.

přezkoumat, zda uznání španělského diplomu v Itálii vedlo ke získání výhody, která je v rozporu s cílem obecného systému uznávání diplomů.

44. Zneužití předpokládá splnění dvou vzájemně souvisejících podmínek, které jsou obě založeny na objektivních okolnostech²². Abychom mohli dospět k závěru o existenci zneužívající praktiky je třeba jednak, aby ze všech objektivních okolností vyplynulo, že navzdory formálnímu dodržení podmínek stanovených právní úpravou Společenství nebyl dosažen cíl sledovaný touto právní úpravou, a jednak, aby z těchto okolností vyplynulo, že hlavním účelem uskutečněných operací je získat výhodu vyplývající z právní úpravy Společenství tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání²³.

46. Tato první fáze identifikace zneužívající praktiky s sebou nese nutnost přesně odlišovat cíle sledované směrnicí. Vzájemné uznávání směřuje především k usnadnění volného pohybu osob na území Společenství tím, že podporuje svobodu usazování, volný pohyb služeb a volný pohyb pracovníků.

45. Pokud jde nejprve o první kritérium, týkající se existence rozporuplnosti mezi dosaženým výsledkem a cílem sledovaným ustanovením práva Společenství, je třeba

47. Tento cíl má ve skutečnosti tři rozměry. Znamená, že kvalifikovaný státní příslušník může, přes rozdíly v právních předpisech členského státu původu a hostitelského státu, vykonávat své povolání v jiném členském státě²⁴. Rovněž předpokládá, že si státní příslušník může vybrat členský stát, ve kterém chce získat odbornou kvalifikaci²⁵. Konečně směřuje k tomu, aby bylo vzdělávacím institucím členského státu umožněno poskytovat své služby státním příslušníkům jiných členských států, a dokonce poskytovat takové

20 — Rozsudek ze dne 12. května 1998, Kefalas a další (C-367/96, Recueil, s. I-2843, bod 20); ze dne 23. března 2000, Diamantis (C-373/97, Recueil, s. I-1705, bod 33); výše uvedený rozsudek Halifax a další (bod 68) a rozsudek ze dne 12. září 2006, Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Sb. rozh. s. I-7995, bod 35).

21 — Pro připomenutí vývoje v judikatuře v oblasti zneužití práva lze odkázat na bod 62 mého stanoviska předneseného ve výše uvedené věci Halifax a další.

22 — K důležitosti zachování důkazu zneužívající praktiky založeného na objektivních okolnostech, aniž by bylo nutno vycházet z úmyslu jejího domnělého původce, viz mé výše uvedené stanovisko ve věci Halifax a další (body 70 a 71).

23 — Viz rozsudky ze dne 14. prosince 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, Recueil, s. I-11569, body 52 a 53), a ve stejném smyslu výše uvedené rozsudky Centros (bod 24), Halifax (body 74 a 75) a Cadbury Schweppes (bod 64).

24 — Viz konkrétněji, co se týče svobody usazování, výše uvedené rozsudky Centros (bod 25), X a Y (bod 42) a Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas (body 41 a 42).

25 — Tento cíl musí být odvozen z čl. 3 odst. 1 písm q) ES a čl. 149 odst. 2 druhé odrážky ES, které se týkají mobility učitelů a studentů. Viz rovněž rozsudky ze dne 11. července 2002, D'Hoop (C-224/98, Recueil, s. I-6191, body 30 až 32), a ze dne 7. července 2005, Komise v. Rakousko (C-147/03, Sb. rozh. s. I-5969, bod 44).

služby na území jiných členských států²⁶. Jinými slovy se obecný systém uznávání diplomů použije na státního příslušníka, který si přeje „vykonávat povolání jako osoba samostatně výdělečně činná nebo zaměstnanec v jiném členském státě, než ve kterém získal [svou] odbornou kvalifikaci“²⁷, na státního příslušníka, který si přeje „získat odbornou kvalifikaci v jiném členském státě než ve členském státě, [jehož je státním příslušníkem]“²⁸, nebo dále na státního příslušníka, který si přeje „[získat] doplňující univerzitní kvalifikaci ke své základní kvalifikaci v jiném členském státě“²⁹.

48. Směrnice 89/48 a oborové směrnice, které ji doprovázejí, tak výslovně směřují k usnadnění *účinného* výkonu volného pohybu osob. Uznávání diplomů je tedy úzce spojeno s účinným výkonem svobod přiznaných Smlouvou za účelem podporovat „hospodářskou a společenskou provázanost uvnitř Společenství“³⁰ v této oblasti. Proto se státní příslušník členského státu, který nepracoval, nestudoval ani nezískal diplom potvrzující vzdělání v jiném členském státě než ve svém členském státě původu, nemůže dovolávat práv přiznaných směrnicí 89/48³¹.

49. V důsledku toho tato hospodářská a společenská provázanost, o níž je prostřed-

nictvím systému pro uznávání diplomů usilováno, předpokládá minimálně částečné nebo úplné ukončení vzdělání na území členského státu, který vydal diplom, nebo v rámci vzdělání, které poskytuje, nebo obecněji získání akademické nebo odborné praxe, která má územní nebo věcnou spojitost s členským státem, který diplom vydal, jejíž uznání je požadováno v jiném členském státě.

50. Okolnost, že se vzdělání, které umožnilo získání diplomu, jehož uznání je požadováno, uskutečnilo na území členského státu, v němž se státní příslušník hodlá dovolávat tohoto diplomu, tak nemůže být považována za odporující cílům sledovaným volným pohybem osob, pokud je uvedené vzdělání přičitatelné *jinému* členskému státu, zejména protože je poskytnuto v rámci vzdělávacího systému tohoto státu. Za těchto podmínek výkon práva volného pohybu musí být považován za účinný v rozsahu, v němž státní příslušník Společenství mohl využít přístupu k akademickému nebo odbornému vzdělání poskytovanému v rámci systému jiného členského státu než jeho státu původu³². Taková okolnost rovněž naprosto splňuje cíl volného pohybu služeb, neboť nebrání instituci členského státu v poskytování vzdělávacích služeb

26 — Viz bod 39 stanoviska předneseného generálním advokátem Botem ve výše uvedené věci Komise v. Recko.

27 — Rozsudek ze dne 2. července 1998, Kapasakalis a další (C-225/95 až C-227/95, Recueil, s. I-4239, bod 18).

28 — Výše uvedený rozsudek Kraus (bod 16).

29 — Tamtéž (bod 17).

30 — Výše uvedený rozsudek Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas (bod 53).

31 — Viz zejména výše uvedený rozsudek Kapasakalis a další (bod 22).

32 — Viz bod 39 stanoviska předneseného generálním advokátem Botem ve výše uvedené věci Komise v. Recko.

na území jiného členského státu. Směrnice 89/48 totiž v konečném důsledku směřuje k vytvoření evropského trhu práce, který nemůže být uskutečněn bez vytvoření trhu se vzděláním na evropské úrovni.

provázanost na základě volného pohybu pracovníků neexistuje.

51. Stejně tak skutečnost, že státní příslušník Společenství má v úmyslu využít výhodnějšího přístupu k povolání v jiném členském státě, než ve kterém ukončil své studium, sama o sobě odpovídá cílům Společenství.

52. Jestliže by se naproti tomu státní příslušník chtěl v členském státě A, kde ukončil celé své akademické vzdělání, které mu neumožňuje přístup k povolání, o němž má v uvedeném státě zájem, nebo v členském státě C dovolávat diplomu, který získal v členském státě B a který mu v tomto státě takový přístup umožňuje, aniž by však získal jakoukoli odbornou nebo akademickou praxi přičitatelnou členskému státu, který vydal uvedený diplom, jinými slovy, aniž by studoval v rámci vzdělání, které uvedený stát B poskytuje, nebo pracoval v tomto státě, lze důvodně pochybovat o existenci účinného výkonu volného pohybu, jelikož v hostitelském členském státě k žádné činnosti nedošlo. Celkově vzato hospodářská a společenská

53. Výsledek, ke kterému státní příslušník na základě směrnice dospěl, sice splňuje formální podmínky pro její uplatnění, avšak neodpovídá ani výkonu povolání jako osoba samostatně výdělečně činná nebo zaměstnanec v jiném členském státě, než ve kterém získal odbornou kvalifikaci, ani získání odborné kvalifikace v jiném členském státě než ve členském státě, jehož je státním příslušníkem, ani získání doplňující univerzitní kvalifikace ke své základní kvalifikaci v jiném členském státě nebo podléhající tomuto členskému státu. Za těchto podmínek prospěch ze vzájemného uznávání umožní osobě v jejím členském státě původu přístup k povolání, ke kterému nemá s ohledem na použitelné vnitrostátní právo potřebou odbornou kvalifikaci. Desátý bod směrnice přitom výslovně uvádí, že zavedený obecný systém uznávání „nemá za cíl měnit pravidla včetně těch, která upravují etiku povolání, vztahující se na všechny osoby vykonávající toto povolání na území členského státu, ani vynětí přistěhovalců z působnosti těchto ustanovení“. Za tohoto předpokladu a navzdory formálnímu dodržení podmínek uplatnění práva Společenství by tedy dosažený výsledek byl zjevně v rozporu s cílem sledovaným směrnicí.

54. Zjevný rozpor dosaženého výsledku s cílem sledovaným obecným systémem pro uznávání diplomů nicméně sám o sobě

nemůže být charakterizován jako zneužívající praktika. Je totiž ještě třeba, aby výhoda získaná prostřednictvím ustanovení práva Společenství mohla být objektivně odůvodněna pouze úvahou o obcházení ustanovení vnitrostátního práva za účelem získání přístupu k povolání v členském státě, aniž by k tomu byly splněny podmínky.

55. Pro posouzení této podmínky lze „vzít v úvahu čistě umělý charakter těchto [operací]“³³, v projednávané věci konstatování rovnocennosti a uznávání, za účelem stanovení, zda lze s ohledem na jednotlivé uvedené cíle mít za to, že jsou odůvodněny jinak než pouhým zájmem obejít použitelná vnitrostátní ustanovení.

56. Vzhledem k tomu, že v projednávaném případě nedochází k účinnému výkonu volného pohybu, jeví se tento postup pravděpodobně jako umělý. Aniž by byla podporována hospodářská a společenská provázanost, dosažený výsledek má za cíl umožnit státnímu příslušníkovi Společenství přístup k povolání ve svém členském státě původu, aniž by získal kvalifikaci požadovanou v souladu s právními předpisy tohoto členského státu a aniž by bylo nezbytné získat odbornou nebo akademickou kvalifikaci v rámci systému poskytovaného jiným členským státem. To vede k získání výhod poskytovaných právem Společenství za skutkové situace, která má ve skutečnosti čistě vnitrostátní charakter, ale která byla uměle zasazena do působnosti práva Společenství.

57. Přístup k povolání regulovanému v členském státě, aniž by byly splněny podmínky stanovené použitelnou vnitrostátní právní úpravou, musí být tedy považován za výhodu, která je v rozporu s ustanoveními směrnice pokud se žadatel dovolává diplomu získaného v jiném členském státě, v němž nebyla získána žádná odborná kvalifikace buď ukončením doplňujícího akademického vzdělání v rámci vzdělávacího systému tohoto členského státu, anebo získáním odborné zkušenosti, která je přičitatelná uvedenému členskému státu, pokud nelze uplatnit žádné jiné odůvodnění související s cílem volného pohybu.

58. Pokud vnitrostátní soud shledá, že se M. Cavallera dopustil zneužití práva Společenství, měl by dospět k závěru, že není možné, aby se M. Cavallera dovolával ustanovení směrnice, přestože jeho titul splňuje formální podmínky k tomu, aby byl kvalifikován jako diplom ve smyslu směrnice. Tento závěr však jako takový není dostatečný k tomu, aby vnitrostátní předpisy, které odmítají uznávání diplomů, byly v projednávaném případě prohlášeny za slučitelné s právem Společenství.

2. Podmínky slučitelnosti italských restriktivních právních předpisů namířených proti zneužívajícím praktikám

59. Tato druhá fáze úvah úzce souvisí s první fází. Vnitrostátnímu soudu přísluší posoudit, zda omezení vzájemného uznávání diplomů

33 — Výše uvedený rozsudek Halifax a další (bod 81).

stanovené italskými právními předpisy může být „odůvodněno bojem proti čistě vykonstruovaným operacím a zda je případně vzhledem k tomuto cíli přiměřené“³⁴.

60. S ohledem na výše popsané cíle k tomu, aby omezení uznávání diplomů mohlo být „odůvodněno bojem proti zneužívání, musí být specifickým cílem takového omezení zabránit jednání spočívajícímu ve vytváření čistě vykonstruovaných operací, zbavených hospodářské podstaty“³⁵, tedy konstrukce prokazující, že účinný výkon volného pohybu nikdy neexistoval. Tyto konstrukce tedy ukazují, že výlučným účelem operace bylo vyhnout se použití vnitrostátních právních předpisů týkajících se přístupu k povolání.

61. V projednávané věci italské právní předpisy, které odmítají uznaní „titul, který byl vydán členským státem a který je výhradně výsledkem uznání předcházejícího italského titulu“, mohou pravděpodobně přispět k naplnění tohoto cíle.

34 — Výše uvedený rozsudek Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas (bod 57).

35 — Tamtéž (bod 55).

62. Dotčené vnitrostátní právní předpisy nicméně musejí být ještě přiměřené sledovanému cíli a nemohou překračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné. V projednávané věci vše záleží na výkladu výrazu „výhradní výsledek“. Jak již bylo uvedeno, pokud státní příslušník může odůvodnit získání odborné kvalifikace na území členského státu, který vydal diplom, musí mít možnost se ho dovolávat ve svém členském státě původu prostřednictvím vzájemného uznávání diplomů.

63. Vnitrostátnímu soudu tedy přísluší ověřit, zda italský zákonodárce „výhradním výsledkem“ nevylučuje takové situace a upravuje pouze okolnost, kdy státní příslušník členského státu nemůže v členském státě, který vydal diplom, prokázat žádnou doplňující odbornou nebo akademickou praxi ve vztahu ke zkušenosti, kterou již původně získal v Itálii. Naopak uplatnění těchto právních předpisů musí být vyloučeno, pokud žádost o uznání může být odůvodněna jedním z takových cílů volného pohybu, jako jsou cíle upřesněné v bodě 47 tohoto stanoviska.

64. Vnitrostátní právní úprava tak může omezovat vzájemné uznávání diplomů, jsou-li splněny formální podmínky takového uznávání, pouze a jedině tehdy, pokud je ospravedlněna důvody boje proti zneužívajícím praktikám, které jsou charakterizovány zejména vykonstruovanými operacemi, a s výhradou, že je přiměřená tomuto zvláštnímu cíli.

III – Závěry

65. S ohledem na předchozí úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na položené předběžné otázky odpověděl následujícím způsobem:

- „1) Rozhodnutí o uznání rovnocennosti, jako je rozhodnutí dotčené v původním řízení, je diplomem ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice Rady 89/48 EHS ze dne 21. prosince 1988 o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů vydaných po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání a přípravy, pokud splňuje objektivní podmínky stanovené tímto ustanovením.

- 2) Směrnice 89/48 musí být nicméně vykládána v tom smyslu, že se jí nelze dovolávat na podporu žádosti o uznání diplomu, pokud tato žádost představuje zneužívající praktiku.

Ke zjištění, že takováto praktika existuje, je jednak nezbytné, aby výsledkem žádosti o uznání bylo navzdory formálnímu uplatnění podmínek stanovených příslušnými ustanoveními směrnice 89/48 získání výhody, jejíž poskytnutí je v rozporu s cílem sledovaným těmito ustanoveními, a jednak ze všech objektivních okolností musí vyplývat, že hlavním účelem dotčených operací je získání této výhody.

Za výhodu, která je v rozporu s příslušnými ustanoveními směrnice 89/48, musí být považován přístup k povolání regulovanému v členském státě, aniž by byly splněny podmínky stanovené použitelnou vnitrostátní právní úpravou, pokud se žadatel dovolává diplomu získaného v jiném členském státě, v němž nebyla získána žádná odborná kvalifikace buď ukončením doplňujícího akademického vzdělání v rámci vzdělávacího systému tohoto členského státu, anebo získáním odborné zkušenosti, která je přičitatelná tomuto členskému státu, pokud nelze uplatnit žádné jiné odůvodnění související s cílem volného pohybu.

- 3) Vnitrostátní právní úprava tak může omezovat vzájemné uznávání diplomů, jsou-li splněny formální podmínky takového uznávání, pouze a jedině tehdy, pokud je ospravedlněna důvody boje proti zneužívajícím praktikám, které jsou charakterizovány zejména vykonstruovanými operacemi, a s výhradou, že je přiměřená tomuto zvláštnímu cíli.“